

01/2026

DEval DISCUSSION PAPER

# WEITERENTWICKLUNG EINES INTEGRIERTEN SYSTEMS FÜR MONITORING, EVALUIERUNG UND STEUERUNG

*Zusammenfassung der Ergebnisse  
eines Forschungs- und Beratungsprojekts*

2026

Kathrin Wolf  
Constantin Grywatz  
Stefanie Knoll  
Isabel Walsch  
Martin Bruder



**DEval**

DEUTSCHES  
EVALUIERUNGSMITTEL  
DER ENTWICKLUNGS-  
ZUSAMMENARBEIT

# IMPRESSUM



## Herausgegeben von

Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)  
Fritz-Schäffer-Straße 26  
D-53113 Bonn

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0  
E-Mail: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)  
[www.DEval.org](http://www.DEval.org)

## Verfasst von

Kathrin Wolf  
Constantin Grywatz  
Stefanie Knoll  
Isabel Walsch  
Martin Bruder

## Bibliographische Angabe

Wolf, K., C. Grywatz, S. Knoll, I. Walsch und  
M. Bruder (2026), *Weiterentwicklung eines  
integrierten Systems für Monitoring, Evaluierung  
und Steuerung*, DEval Discussion Paper 1/2026,  
Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

© Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval),  
Januar 2026

ISBN 978-3-96126-255-7 (PDF)

## Über das Forschungs- und Beratungsprojekt (01/2024 – 12/2025):

Das Ziel des Forschungs- und Beratungsprojekts bestand darin, zur Weiterentwicklung eines integrierten Systems für Monitoring, Evaluierung und Steuerung in der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beizutragen. In einem integrierten System informieren Monitoring und Evaluierung über die Erreichung von Zielen auf Modul-, EZ-Programm- und Länderebene und ermöglichen Anpassungen, um die Wirksamkeit der deutschen EZ zu steigern. Im Rahmen des Projekts sollten wissenschaftliche Erkenntnisse sowie Positivbeispiele in der internationalen und deutschen EZ aufbereitet und Lösungsansätze entwickelt werden. Die Ergebnisse wurden dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und den Durchführungsorganisationen im Rahmen eines vertraulichen Berichts zur Verfügung gestellt.

Die vorliegende Publikation ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter: <https://www.deval.org/de/publikationen>

# INHALT

1.	Motivation des Projekts.....	1
2.	Impulse für konkrete Verbesserungen im System von Monitoring, Evaluierung und Steuerung.....	2
2.1	Lernbereit? Impulse, um Lernanreize zu stärken .....	3
2.2	Wirkungen im Blick – mit Theories of Change besser steuern .....	4
2.3	Mehr als Daten – Monitoring zielgerichtet planen .....	4
2.4	Berichte für die Schublade? Impulse für eine nützlichere Berichterstattung.....	5
2.5	Von anderen lernen – mit Evidenz wirksamer steuern .....	5
2.6	Lernen braucht Raum – Formate, um Lernen im Arbeitsalltag zu verankern .....	6
2.7	Wirksam kooperieren – Einbezug geeigneter Partner stärken .....	6
3.	Szenarien integrierter Systeme von Monitoring, Evaluierung und Steuerung.....	6
3.1	Szenario 1: Die strategische EZ.....	7
3.2	Szenario 2: Die sektorale EZ.....	8
3.3	Szenario 3: Die steuerbare EZ.....	8
3.4	Szenario 4: Die lernende EZ .....	9
4.	Ausblick .....	9
5.	Literatur .....	10

# 1. MOTIVATION DES PROJEKTS

**Um in Zeiten knapper Mittel wirksamer handeln zu können, gewinnt ein belastbares System von Monitoring, Evaluierung und Steuerung in der staatlichen bilateralen EZ an Bedeutung.** Angesichts globaler Krisen, zunehmender Zweifel an der Legitimität der EZ und anhaltender Mittelkürzungen wächst der Druck, vorhandene Ressourcen noch gezielter und effizienter einzusetzen und entwicklungspolitisches Handeln noch stringenter im Sinne der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit zu steuern. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, ist ein integriertes System von Monitoring, Evaluierung und Steuerung in der staatlichen bilateralen EZ erforderlich, in dem die damit verbundenen Prozesse besser miteinander verzahnt werden. Ein solches System muss nicht nur Daten erheben, sondern relevante Informationen bereitstellen, Lernprozesse fördern und damit Entscheidungen auf allen Steuerungsebenen fundiert unterstützen.

**Im Vergleich zu vielen anderen Politikfeldern hat die deutsche EZ bereits weitreichende Schritte unternommen, um Strukturen zu schaffen, die Monitoring und Evaluierung nachhaltig stärken.** So verfügt die staatliche bilaterale EZ beispielsweise über indikatoren gestützte Zielsysteme und ein arbeitsteiliges Evaluierungssystem, das sich durch etablierte Standards, transparente Evaluierungsleitlinien und ein hohes Maß an Qualität und Unabhängigkeit bei projektbezogenen und strategischen Evaluierungen auszeichnet.<sup>1</sup>

**Gleichzeitig haben Evaluierungen, Gutachten und Studien wiederholt festgestellt, dass noch erhebliche Verbesserungspotenziale im Zusammenspiel von Monitoring, Evaluierung und Steuerung bestehen.**<sup>2</sup> Der Vergleich zwischen den in den Handreichungen und Verfahrensinformationen des BMZ festgehaltenen Vorgaben und der Umsetzung dieser Vorgaben in der Praxis verdeutlicht die vorherrschende Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Maßgebliche Verbesserungspotenziale für die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der deutschen bilateralen EZ konnten in zwei Bereichen identifiziert werden:

1. Bei der Verbesserung der **Kohärenz** zwischen und innerhalb von Zielsystemen der unterschiedlichen Steuerungsebenen sowie
2. beim **Lernen** aus Monitoring, Evaluierung und Forschung.

**Kohärente Zielsysteme sind wichtig, um Ziele möglichst effektiv und effizient erreichen zu können.** In kohärenten Zielsystemen können die begrenzten Ressourcen gezielt für die Erreichung der übergeordneten Ziele eingesetzt werden.<sup>3</sup> Redundante Aktivitäten können vermieden und Synergien, zum Beispiel zwischen Modulen eines EZ-Programms oder mit Aktivitäten anderer Geber, genutzt werden. Die Kohärenz von Zielsystemen kann verbessert werden, indem übergeordnete Ziele berücksichtigt, Verzahnungen zwischen Zielen systematisch analysiert und Ziele auf Basis von Monitoring und Evaluierung überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Mit Blick auf die bilaterale EZ legen Befunde nahe, dass Schwächen in den Zielsystemen innerhalb und über die drei Steuerungsebenen (Länder-, EZ-Programm- und Modulebene) hinweg bestehen. Diese Schwächen äußern sich beispielsweise darin, dass Länderstrategien und Annahmen darüber, wie Module zusammenwirken und EZ-Programmziele erreicht werden können, teilweise fehlen oder vorliegende Evidenz nicht angemessen berücksichtigen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> BMZ, 2021; BRH, 2023; Deloitte und ZEW, 2024

<sup>2</sup> Zum Beispiel Amine et al., 2021; Amine und zu Eulenburg, 2022; BRH, 2023; Dörrbecker, 2023; Esser und Janus, 2023; OECD, 2021; Vorwerk und Köder, 2024

<sup>3</sup> Ashoff, 2005; Maihold, 2010; Miola et al., 2019; Nilsson et al., 2022; Nilsson und Weitz, 2019; OECD 2016; OECD DAC, 2019

<sup>4</sup> Amine et al., 2021; Amine und zu Eulenburg, 2022; OECD, 2021; Vorwerk und Köder, 2024

**Lernen aus Monitoring, Evaluierung und Forschung ist für eine wirksame und wirtschaftliche EZ von besonderer Bedeutung.**<sup>5</sup> Im entwicklungspolitischen Diskurs wird Lernen als ein Prozess definiert, der Evidenz, Erfahrungswissen und weitere Informationen nutzt, um politische und strategische Ziele sowie konkrete Maßnahmen zu verbessern.<sup>6</sup> Werden entsprechende Daten und Informationen zielgerichtet erhoben, aufbereitet, geteilt und berücksichtigt, können sie dabei helfen, wirksame Maßnahmen und Portfolios zu konzipieren, Anpassungen frühzeitig vorzunehmen und Fehler nicht zu wiederholen.<sup>7</sup>

Für die bilaterale EZ liegt Evidenz vor, wonach Defizite in der Nutzung der Erkenntnisse aus Monitoring, Evaluierung und Forschung für die strategische Steuerung durch das BMZ sowie die operative Steuerung seitens der Durchführungsorganisationen bestehen. Relevante Informationen sind teilweise nur schwer auffindbar und nutzbar. Zudem scheinen Anreize im BMZ und in den Durchführungsorganisationen, sich in der Planung und Steuerung gezielt mit vorhandenen Erkenntnissen auseinanderzusetzen, nicht auszureichen.<sup>8</sup> Diese Defizite erschweren die angemessene Berücksichtigung von aufwendig erhobenen Daten und nützlichem Wissen in der deutschen EZ.

## 2. IMPULSE FÜR KONKRETE VERBESSERUNGEN IM SYSTEM VON MONITORING, EVALUIERUNG UND STEUERUNG

**Der primäre Fokus des Projekts lag darauf, gute Praktiken in der deutschen und internationalen EZ zu identifizieren, mit denen die Kohärenz von Zielsystemen verbessert und Lernen gestärkt werden kann.** Während Defizite im Zusammenspiel von Monitoring, Evaluierung und Steuerung bereits gut dokumentiert sind, mangelt es an einer strukturierten Auseinandersetzung mit Lösungsansätzen. Vor diesem Hintergrund wurde existierende gute Praxis in der deutschen und internationalen EZ sowie der einschlägigen Literatur analysiert und aufbereitet. Basierend auf den empirischen Befunden lassen sich Verbesserungspotenziale für das BMZ und die Durchführungsorganisationen in sieben Themenbereiche gliedern. Die vorgeschlagenen Impulse sind als mögliche Schritte auf dem Weg zu einem wirksameren Zusammenspiel von Monitoring, Evaluierung und Steuerung zu verstehen. Impulse, die ein hohes Potenzial haben, langfristig zu einer Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der deutschen EZ beizutragen, wurden im Projektbericht als Einzelmaßnahmen hervorgehoben. Gleichzeitig hängen die Priorisierung, konkrete Weiterentwicklung und Umsetzung der Impulse wesentlich vom Zielbild der deutschen EZ und der damit verbundenen Rollen des BMZ und der Durchführungsorganisationen ab.

<sup>5</sup> Ashoff, 2010; BRH, 2021; OECD DAC, 2019

<sup>6</sup> ICAI, 2014, 2019; Tsoukas und Vladimirov, 2001; Yanguas, 2021

<sup>7</sup> Reinertsen et al., 2022

<sup>8</sup> Dörrbecker, 2023; Esser und Janus, 2023; OECD, 2021; Vorwerk und Köder, 2024

## Empirische Grundlage

Die Impulse beruhen auf Analysen, die auf wissenschaftlicher und anwendungsnaher Literatur, einer Online-Befragung von EZ-Referent\*innen und insgesamt 101 Interviews mit Mitarbeitenden der deutschen und internationalen EZ sowie Wissenschaftler\*innen und weiteren Expert\*innen basieren. Zu diesen Analysen gehören:

- **Dokumentenanalyse:** Diese Analyse beschreibt Vorgaben und Verfahren der staatlichen bilateralen EZ und fasst bestehende Herausforderungen im Zusammenspiel von Monitoring, Evaluierung und Steuerung auf Basis vorliegender Studien und Gutachten strukturiert zusammen.
- **Analysen guter Praxis in der deutschen EZ:** Um bereits vorhandene Lösungsansätze innerhalb der deutschen EZ zu identifizieren, wurden Interviews mit Mitarbeitenden und Expert\*innen der deutschen EZ geführt. Darüber hinaus wurden bewährte Praktiken der Zusammenarbeit mit Partnerregierungen aus der Sicht von EZ-Referent\*innen erhoben.
- **Analysen guter Praxis in der internationalen Zusammenarbeit:** Um gute Praktiken anderer Akteure der internationalen Zusammenarbeit zu ermitteln und Lösungsansätze für die deutsche EZ abzuleiten, wurden Fallstudien inklusive Interviews und Dokumentenanalysen mit der United States Agency for International Development (USAID), dem Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO), der Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad), der Agence française de développement (AFD) und dem United Nations Development Programme (UNDP) durchgeführt und durch Analysen mit weiteren Organisationen vertieft.
- **Literaturanalyse:** Die Ergebnisse aus der EZ-spezifischen und anwendungsnahen Literatur der Dokumentenanalyse wurden durch eine Analyse der wissenschaftlichen Literatur aus anderen Forschungsbereichen ergänzt.

### 2.1 Lernbereit? Impulse, um Lernanreize zu stärken

Im deutschen EZ-System bestehen noch keine ausreichenden Anreize, systematisch aus den Informationen aus Monitoring, Evaluierung und Forschung zu lernen.<sup>9</sup> Lernanreize sind jedoch erforderlich, wenn Lernen angemessen priorisiert und dadurch die Wirksamkeit der deutschen EZ gesteigert werden soll. Damit sie sich erfolgreich auf die EZ-Praxis auswirken können, sollten Lernanreize auf allen Organisations- und Steuerungsebenen etabliert werden. Dazu gehören ein **klares Bekenntnis des BMZ** zu einer wirksamen, selbstkritischen und lernfähigen EZ sowie **Lernagenden**, über die Fragestellungen, die besonders dringend beantwortet werden sollten, priorisiert werden können. Um die Verbindlichkeit von Aktivitäten, die Lernen aus Monitoring, Evaluierung und Forschung fördern, zu stärken, können **dezidierte Ziele und Indikatoren** auf Modulebene formuliert werden. Sie schaffen den Raum und sichern Ressourcen, um diese Aktivitäten in die eng getakteten Arbeitsabläufe zu integrieren. Weitere Anreize für Lernen sind die **Förderung der Innovationsbereitschaft**, etwa durch einen EZ-weiten Fonds, der innovative Projektideen finanziert, und eine stärkere Einforderung, sich mit der **Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen auseinanderzusetzen**.

<sup>9</sup> Esser und Janus, 2023; Vorwerk und Köder, 2024

## 2.2 Wirkungen im Blick – mit *Theories of Change* besser steuern

---

In der deutschen EZ wird das Potenzial von Wirkungslogiken nicht immer konsequent genutzt, um wirksame Module und EZ-Programme zu konzipieren und Ziele über unterschiedliche Steuerungsebenen hinweg aufeinander abzustimmen.<sup>10</sup> Werden Wirkungslogiken im Sinne von *Theories of Change* genutzt, können sie verschiedene Funktionen – auch gleichzeitig – erfüllen, die einen wichtigen Beitrag zu evidenzbasierter Planung, kohärenten Portfolios und kontinuierlichem Lernen leisten. Ein wesentlicher Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung mit Wirkungshypothesen von Modulen und EZ-Programmen besteht darin, dass **Klarheit über die übergeordneten Ziele** besteht. Werden Wirkungslogiken als *Living Theories of Change* konzipiert, können sie dazu beitragen, dass Wirkungshypothesen regelmäßig reflektiert und überprüft werden. **Thematische Theories of Change** können die Planung gezielt und effizient unterstützen, indem sie evidenzbasierte Wirkungszusammenhänge innerhalb eines bestimmten Themenfelds oder Sektors beschreiben. Darüber hinaus kann auf Grundlage von *Theories of Change* entschieden und in sogenannten **Knowledge-Plänen** festgehalten werden, welche Monitoring-, Evaluierungs- und Forschungsaktivitäten priorisiert werden sollten, um möglichst wirksam implementieren und steuern zu können.

## 2.3 Mehr als Daten – Monitoring zielgerichtet planen

---

Aufgrund der inhaltlichen Heterogenität von Zielen und Instrumenten, teilweise auftretenden Qualitätsmängeln bei der Formulierung von Indikatoren und der Unterschiedlichkeit von Monitoring-Daten zwischen Modulen ist die Belastbarkeit und Nutzbarkeit von Monitoring-Daten in der deutschen EZ oftmals eingeschränkt.<sup>11</sup> Unter diesen Voraussetzungen ermöglichen Monitoring-Daten in vielen Fällen keine verlässlichen Aussagen über die modulübergreifenden Ergebnisse der deutschen EZ. Konzeptionelle und technische Vereinheitlichungen bieten die Möglichkeit, die Qualität und Nutzbarkeit von Monitoring-Daten im bestehenden System zu steigern. Dazu gehören **Kataloge qualitätsgesicherter Indikatoren**, die eine Orientierung über SMART formulierte und bewährte Indikatoren innerhalb eines bestimmten Themas liefern und zur Vergleichbarkeit von Monitoring-Daten beitragen können.<sup>12</sup> Eine standardisierte **Erhebung georeferenzierter Projektstandorte** könnte dazu beitragen, dass der Überblick über die Portfolios der deutschen EZ verbessert wird, Neuplanungen bedarfsgerechter durchgeführt und Monitoring-Daten räumlich aggregiert und differenziert ausgewertet werden können. Durch die Verwendung von **einheitlichen Datenmodellen** oder **organisationsweiten Monitoring-Tools** könnten Monitoring-Daten effizient zusammengeführt und ausgewertet werden und dadurch aussagekräftige modulübergreifende Informationen für die Steuerung liefern.

<sup>10</sup> Amine et al., 2021; Amine und zu Eulenburg, 2022; Krämer et al., 2021; Silvestrini, 2023

<sup>11</sup> Amine et al., 2021; BRH, 2023; Holzapfel und Römling, 2020; Raetzell und Hoppe, 2022; Vorwerk und Köder, 2024

<sup>12</sup> Indikatoren sind SMART formuliert, wenn sie spezifisch, messbar, erreichbar (*achievable*), relevant und terminiert sind.

## 2.4 Berichte für die Schublade? Impulse für eine nützlichere Berichterstattung

---

Im aktuellen EZ-System erfüllen Fortschritts- und Schlussberichte grundlegende Rechenschaftsfunktionen, unterstützen jedoch nur begrenzt die strategische Steuerung und das Lernen in der deutschen EZ.<sup>13</sup> Dabei sind sie ein wichtiges Instrument, um über den Stand der Zielerreichung von Modulen und EZ-Programmen zu informieren, aus Umsetzungserfahrungen zu lernen und Länderportfolios wirkungsorientiert weiterzuentwickeln. Um diesen Nutzen erfüllen zu können, sind Verbesserungen der Auffindbarkeit und der Auswertungsmöglichkeiten der Berichtsinhalte notwendig. Dazu gehört unter anderem die organisationsübergreifende Ablage von Berichten, Evaluierungen, Studien und Begleitdokumenten in einer **zentralen Datenbank oder Cloud**. Darauf aufbauend können **(KI-gestützte) Auswertungsmöglichkeiten** geschaffen werden, die Länderreferent\*innen im BMZ einen schnellen Überblick über ihr Portfolio erlauben sowie modulübergreifende Auswertungen ermöglichen, die bei der wirkungsorientierten Steuerung der Länderportfolios unterstützen können. Darüber hinaus wären **Reflexionsgespräche** zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen im Rahmen der Berichterstattung förderlich, um gemeinsames Lernen und rechtzeitiges Umsteuern zu ermöglichen.

## 2.5 Von anderen lernen – mit Evidenz wirksamer steuern

---

Bestehende Evaluierungsformate im deutschen EZ-System können durch Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien und Evaluierungen anderer EZ-Akteure sinnvoll und kosteneffizient ergänzt werden – im Folgenden werden diese Erkenntnisse verkürzt als wissenschaftliche Evidenz bezeichnet. Bisherige Anstrengungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen reichen jedoch nicht aus, um die Nutzung wissenschaftlicher Evidenz angemessen im EZ-System zu verankern.<sup>14</sup> Um die Anreize für eine vertiefte Auseinandersetzung mit wissenschaftlicher Evidenz zu erhöhen und den strukturierten Wissensaufbau zu verbessern, bietet es sich an, die **Evidenzgrundlage im Rahmen der Modul- und EZ-Programmplanung zu dokumentieren**. Vorhandene Evidenz kann effizient nutzbar gemacht werden, indem sie entlang von Strategie- und Planungsprozessen organisiert wird, beispielsweise in Form **evidenzbasierter Wirkungslogiken** in häufig beauftragten Themenbereichen. Um die Nutzarmachung von Evidenz möglichst effizient zu gestalten, könnte die **Koordination und Arbeitsteilung** mit anderen Akteuren verbessert und die Weiterentwicklung **aktualisierbarer Evidenzprodukte** und KI-gestützter Lösungen wie **Evidence Chatbots** vorangetrieben werden. Darüber hinaus können **organisationale Strukturen zur Kooperation mit wissenschaftlichen Akteuren** gestärkt werden, die projektübergreifendes Lernen aus wissenschaftlicher Evidenz fördern.

<sup>13</sup> Amine et al., 2021; BRH, 2023

<sup>14</sup> Krämer et al., 2022; Marschall, 2022

## 2.6 Lernen braucht Raum – Formate, um Lernen im Arbeitsalltag zu verankern

---

Lernen aus Monitoring, Evaluierung und wissenschaftlichen Studien findet in der deutschen EZ häufig auf individueller Ebene und in *Pockets of Effectiveness* statt, wird aber oftmals nicht ausreichend geteilt, um zu institutionalisiertem Wissen werden zu können.<sup>15</sup> Zielgerichtete Lern- und Austauschformate können dabei unterstützen, den Austausch von Wissen zu fördern und vorliegende Informationen für Steuerungsentscheidungen verfügbar zu machen. Dazu gehören sogenannte **Pause, Reflect and Adapt-Zyklen**, die dabei helfen können, die regelmäßige Auseinandersetzung mit neuen Informationen in den EZ-Organisationen zu etablieren. Darüber hinaus sind **geschützte Räume**, in denen fachlicher Austausch ohne Kontrolle und Erfolgsdruck stattfinden kann, sowie der gezielte **Austausch mit externen Fachexpert\*innen** zur Ergänzung der bestehenden Wissensbasis von Bedeutung. Um den unterschiedlichen Informationsbedarfen und Lernbedürfnissen der Mitarbeitenden der deutschen EZ gerecht zu werden, bietet es sich zudem an, ein breites Angebot **verschiedener Informationskanäle** aufrechtzuerhalten.

## 2.7 Wirksam kooperieren – Einbezug geeigneter Partner stärken

---

Strukturelle und politische Herausforderungen erfordern eine differenzierte, kontextspezifische Betrachtung der Partnerorientierung, um die angemessene Einbindung geeigneter Partner sicherzustellen und Kohärenz, *Ownership* und gemeinsames Lernen zu fördern.<sup>16</sup> Sind die Voraussetzungen für eine stärkere Einbindung der Partner gegeben, bestehen praxiserprobte Ansätze und Formate auf verschiedenen Steuerungsebenen. Dazu gehört in geeigneten Fällen beispielsweise die Einbindung von Regierungspartnern in die Planung von Länderportfolios über **gemeinsame Reflexionsprozesse, Strategiedokumente oder Portfoliodialoge**. Um gemeinsames Lernen zu stärken, kann darüber hinaus der regelmäßige **Dialog zu Informationen aus Monitoring und Evaluierung** auf Ebene der Länderportfolios gefördert werden. Auf Modulebene könnten geeigneten Partnern mittels **adaptiver und partizipativer Projektmanagementansätze** mehr Verantwortung in der Ausgestaltung und Umsetzung von Vorhaben übertragen werden, um lokale Kontexte besser zu berücksichtigen und auf diese Weise die Wirksamkeit von Modulen zu erhöhen.

# 3. SZENARIEN INTEGRIERTER SYSTEME VON MONITORING, EVALUIERUNG UND STEUERUNG

Während die Umsetzung ausgewählter Impulse innerhalb von einzelnen Arbeitseinheiten im BMZ oder den Durchführungsorganisationen zu Verbesserungen führen können, ist von der Umsetzung eines einzelnen Impulses kein umfassender Einfluss auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der deutschen EZ zu erwarten. Ein systemischer Wandel erfordert daher tiefgreifendere Veränderungen mit strukturellen Effekten auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Ein solcher Wandel bedarf eines ambitionierten, aber realistischen Zielbilds im Sinne eines „Szenarios“. Vor diesem Hintergrund wurden vier Szenarien skizziert, in denen ausgewählte Impulse verknüpft und die komplexen Strukturen und Spannungsfelder in der deutschen EZ berücksichtigt werden.

<sup>15</sup> Amine et al., 2021; Esser und Janus, 2023; Yanguas, 2021

<sup>16</sup> Faust et al., 2023; Vorwerk und Köder, 2024

## Spannungsfelder in der deutschen EZ

In der deutschen EZ bestehen Spannungsfelder, die ein Umfeld erzeugen, das wirkungsorientiertes und evidenzbasiertes Arbeiten und Steuern einschränken kann. Zu den Spannungsfeldern, die im Rahmen des Forschungsprojekts wiederholt beobachtet wurden, gehört, dass die deutsche EZ auf der einen Seite aufgrund von reduzierten Haushaltsmitteln unmittelbar Kosten einsparen muss, auf der anderen Seite aber der Erwartungsdruck besteht, dass sie ihre Wirkungen weiterhin verbessert. Um Wirkungen steigern zu können, müsste zunächst verstärkt in die Analyse von Wirkungspotenzialen investiert werden. Ein weiteres Spannungsfeld ergibt sich daraus, dass sich das BMZ einerseits als Transformationsministerium versteht, das langfristige Strukturveränderungen anstrebt.<sup>17</sup> Andererseits steht es – vor allem in der Technischen Zusammenarbeit – vor der Aufgabe, Projekte zu beauftragen, die innerhalb von drei bis vier Jahren ihre Ziele erreichen können. Darüber hinaus existiert ein Konflikt zwischen der Rolle des BMZ, die deutsche EZ politisch-strategisch zu steuern und übergeordnete Ziele und Strategien zu entwerfen, und der bestehenden Modullogik, die vorsieht, dass eine große Anzahl an Projekten durch das BMZ inhaltlich geprüft und begleitet wird. Weitere Spannungsfelder bestehen zwischen den legitimen Eigeninteressen der einzelnen EZ-Organisationen auf der einen Seite und dem gemeinsamen Zielbild der deutschen EZ auf der anderen Seite sowie zwischen der begründeten Nutzung bilateraler und sektoraler Steuerungslogiken, die zu Parallelstrukturen in den Organisationen der deutschen EZ führen.

### 3.1 Szenario 1: Die strategische EZ

Aufgrund ihrer thematischen und geografischen Breite verfügt die deutsche EZ über ein stark fragmentiertes Portfolio, das eine ziel- und wirkungsorientierte Steuerung erschwert und sich negativ auf die Wirksamkeit der EZ auswirkt.<sup>18</sup> Um die deutsche EZ wirksamer und wirtschaftlicher auszurichten, erscheint eine Eingrenzung des Portfolios zielführend. Dieses Szenario schlägt vor, dass sich das BMZ zukünftig auf eine **stärker begrenzte Anzahl thematischer Ziele** fokussiert, da diese Art der Eingrenzung ein besonders großes Potenzial hat, Fachexpertise in der deutschen EZ aufzubauen, wirksame Ansätze in den ausgewählten Themenbereichen zu erarbeiten und ein kohärentes Gesamtportfolio zu entwickeln (vgl. auch Szenario 2: Die sektorale EZ). Während die Forderung nach einer stärker fokussierten EZ nicht neu ist, ist eine erfolgreiche Umsetzung im politischen Raum anspruchsvoll.<sup>19</sup> Vor diesem Hintergrund werden mögliche Schritte für die **wirkungsorientierte und evidenzbasierte Eingrenzung des Portfolios** skizziert. Eine solche Eingrenzung würde beinhalten, dass a) eine stärker begrenzte Anzahl spezifischer Ziele formuliert, b) wirksame Ansätze evidenzbasiert abgeleitet und auf dieser Basis c) relevante Module fortgesetzt beziehungsweise neu geplant werden. Mit einer Fokussierung der knapper werdenden Mittel auf eine reduzierte Anzahl thematischer Ziele könnte die deutsche EZ in diesen Bereichen die wirksamsten Ansätze identifizieren. Sie würde ihre Mittel wirtschaftlicher einsetzen, indem sie vornehmlich diese Ansätze beauftragt und dadurch mit gleichem Budget mehr Wirkung erzielen würde. Darüber hinaus würden mittelfristig weniger Strukturen im BMZ und in den Durchführungsorganisationen zur strategischen Ausrichtung, Projektplanung und fachlichen Beratung vorgehalten werden müssen.

<sup>17</sup> BMZ, 2025

<sup>18</sup> Janus und von Schiller, 2025; Vorwerk und Köder, 2024

<sup>19</sup> Wencker, 2022

### 3.2 Szenario 2: Die sektorale EZ

Die EZ sieht sich mit globalen Herausforderungen wie Klimawandel oder Migration konfrontiert, die nationale Grenzen überschreiten. Die aktuelle, überwiegend bilateral ausgerichtete Struktur der EZ stößt dabei an ihre Grenzen. Zwar fördert sie kontextspezifische Lösungen und stärkt partnerschaftliche Beziehungen, doch bleiben Potenziale für systematischen Wissenstransfer und die Skalierung erfolgreicher Ansätze über Ländergrenzen hinweg ungenutzt. Ein Lösungsansatz besteht darin, die deutsche EZ nicht mehr in Länderportfolios, sondern in **thematisch fokussierten, sektoralen Portfolios mit klaren Wirkungszielen** zu steuern. Sektorreferate würden die Verantwortung für die strategische Steuerung dieser Themenportfolios übernehmen und länderübergreifende Vorhaben, angelehnt an Globalvorhaben, beauftragen. Die Durchführungsorganisationen würden evidenzbasierte Maßnahmen in bestimmten Ländern oder Regionen vorschlagen, die bestmöglich zu den übergeordneten thematischen Zielen beitragen. Ein wichtiger Hebel für mehr Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit läge in der höheren Flexibilität in der Auswahl der Kooperationspartner sowie in der Möglichkeit, besonders vielversprechende Maßnahmen gezielt weiterzuentwickeln. Darüber hinaus würde ein stringenteres Steuerungsmodell die strukturellen Schwächen der derzeitigen Mischform aus bilateraler und sektoraler EZ überwinden, deren Aufrechterhaltung mit hohen Kosten und Effizienzverlusten einhergeht.

### 3.3 Szenario 3: Die steuerbare EZ

In der deutschen EZ führt die Beauftragung von kleinteiligen Modulen zu einem Steuerungsaufwand, dem im BMZ nicht hinreichend begegnet werden kann und unter dem die Wirksamkeit der deutschen EZ leidet. Die Einführung der EZ-Programmebene zielte zwar darauf ab, die Steuerungsfähigkeit des BMZ zu erhöhen, kann diesen Anspruch aber bisher nur eingeschränkt erfüllen,<sup>20</sup> da Beauftragung, Steuerung und Erfolgskontrolle weiterhin auf Modulebene stattfinden.<sup>21</sup> Kern dieses Szenarios ist vor diesem Hintergrund die **Reduktion von drei auf zwei Steuerungsebenen** sowie eine **Reduktion der Anzahl an Aufträgen**, um den operativ-administrativen Steuerungsaufwand zu verringern und damit mehr Ressourcen für die politisch-strategische Steuerung durch das BMZ zu schaffen. Im Vergleich zur aktuellen Modulbeauftragung würden weniger und dafür stärker integrierte, intensiver auf Evidenzbasierung geprüfte Aufträge vergeben werden, deren Zielebene, Umfang und Laufzeit mit jetzigen EZ-Programmen vergleichbar wären.<sup>22</sup> Um klare Verantwortlichkeiten für die Sicherstellung der Kohärenz innerhalb der Programme zu gewährleisten, würden diese Aufträge entweder an die Technische oder an die Finanzielle Zusammenarbeit vergeben werden. Effizienzgewinne durch einen geringeren Planungsaufwand würden es dem BMZ ermöglichen, sich verstärkt auf die politisch-strategische Arbeit und die Steigerung der Qualität und Wirkungsorientierung der Arbeit der Durchführungsorganisationen zu fokussieren. Darüber hinaus würden die kohärente Planung und Beauftragung von mehreren Moduläquivalenten „aus einem Guss“ sowie ein integriertes Monitoring und Wissensmanagement bessere Voraussetzungen schaffen, um noch mehr Wirkung zu erzielen.

<sup>20</sup> Amine et al., 2021; KfW Entwicklungsbank und GIZ, 2023; Vorwerk und Köder, 2024

<sup>21</sup> Amine et al., 2021; BRH, 2021; Hartmann et al., 2019; Silvestrini, 2023; Vorwerk und Köder, 2024

<sup>22</sup> Die administrative Ausgestaltung der Beauftragung dieser Programme würde dabei unter anderem von den Möglichkeiten, die der Bundeshaushalt mit Blick auf die Verpflichtungsermächtigungen zulässt, abhängen.

### 3.4 Szenario 4: Die lernende EZ

Die deutsche EZ ist eines der am besten evaluierten und analysierten Politikfelder Deutschlands. Gleichzeitig wird das vorhandene Wissen aus Monitoring, Evaluierung und wissenschaftlicher Evidenz bislang zu wenig herangezogen, um bessere Entscheidungen für eine wirksamere EZ zu treffen.<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund forderte unter anderem der Bundesrechnungshof, dass das BMZ ein lernendes System entwickelt, in dem Projektevaluierungen, Monitoring und Berichterstattung systematischer für übergeordnete Überlegungen und zukünftige Projekte ausgewertet werden.<sup>24</sup> Im Szenario einer lernenden EZ würden das BMZ und die Durchführungsorganisationen einen **verstärkten Fokus auf kontinuierliches Lernen aus Monitoring, Evaluierung und wissenschaftlicher Evidenz** legen. Eine lernende EZ würde sich dadurch auszeichnen, dass Anreize und Vorgaben bestehen, um sich angemessen mit Monitoring-Daten, Evaluierungsergebnissen und wissenschaftlicher Evidenz auseinanderzusetzen; eine klare Vorstellung davon existiert, zu welchen Fragestellungen gezielt Wissen aufgebaut werden soll; relevante Daten und Informationen in einer Form vorliegen, in der sie effizient zur Steuerung genutzt werden können; und Lernformate etabliert sind, die eine Auseinandersetzung mit den vorliegenden Informationen als integralen Bestandteil von Steuerungs- und Projektzyklen vorsehen. Im Szenario der lernenden EZ würden Erkenntnisse aus Monitoring, Evaluierung und Forschung über alle Projektphasen hinweg zielgerichtet berücksichtigt, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit laufender und zukünftiger Maßnahmen zu steigern. Dadurch bestünde die Chance, die knapper werdenden Ressourcen gezielt dort einzusetzen, wo die größten Wirkungspotenziale liegen.

## 4. AUSBLICK

**Die Ergebnisse dieses Berichts zeigen Schritte zur Weiterentwicklung und verbesserten Inwertsetzung eines integrierten Systems für Monitoring, Evaluierung und Steuerung auf.** Das Projekt verfolgte das Ziel einer evidenzbasierten Bestandsaufnahme, um die deutsche EZ mit praxisnahen Impulsen im Bereich Wirkungsorientierung innovativ und zukunftsfähig weiterzuentwickeln. Die Ergebnisse illustrieren, dass vielfältige Handlungsoptionen bestehen, um die Kohärenz von Zielsystemen zu verbessern und Lernen aus Monitoring, Evaluierung und Forschung zu stärken. Es schließt damit eine wichtige Lücke in der bisherigen Befassung mit dem Steuerungssystem sowie den Monitoring- und Evaluierungsfunktionen der deutschen EZ. Gleichzeitig erheben die Ergebnisse nicht den Anspruch, ein vollständiges und in sich kohärentes EZ-System darzulegen. Um nachhaltige systemische Veränderungen erreichen zu können, sollte das BMZ ein noch klareres Verständnis davon entwickeln, welche Rolle und Aufgaben es sich selbst und den Durchführungsorganisationen im Akteursgefüge der staatlichen bilateralen EZ zuschreibt. Auf Basis eines solchen verbesserten und in den Organisationen verankerten Zielbilds, das in Anspruch und Umsetzung konsistent ist, könnten Lösungsansätze zukünftig effizienter priorisiert und weiterentwickelt werden.

<sup>23</sup> Dörrbecker, 2023; Esser und Janus, 2023; Krämer et al., 2021; OECD, 2021; Vorwerk und Köder, 2024

<sup>24</sup> BRH, 2023

## 5. LITERATUR

- Amine, M. und A. zu Eulenburg (2022)**, *Wirkungsorientierte bilaterale Entwicklungszusammenarbeit? Der Dreiklang aus Länderstrategie, EZ-Programm und Modul*, DEval Policy Brief 7/2022, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Amine, M., N. Herforth, J. Ihl und M. Kiefer (2021)**, *Wirkungsorientierung und Evaluierbarkeit von EZ-Programmen. Erfahrungen aus den Programmen zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Ägypten, Mosambik und Myanmar*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Ashoff, G. (2005)**, „Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung“, Nr. 6, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Ashoff, G. (2010)**, „Wirksamkeit als Legitimationsproblem und komplexe Herausforderung der Entwicklungspolitik“, in Faust, J. und S. Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik*, Nomos Verlagsgesellschaft, S. 27–68, doi: 10.5771/9783845225036-27.
- BMZ (2021)**, *Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit. Leitlinien des BMZ*, Nr. 4, BMZ Strategien, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin.
- BMZ (2025)**, „Grundsätze und Ziele“, [www.bmz.de/de/ministerium/grundsaeetze-ziele](http://www.bmz.de/de/ministerium/grundsaeetze-ziele) (zugriffen 20.10.2025).
- BRH (2021)**, *Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Prüfung Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Teil I – Steuerung im BMZ*, Bundesrechnungshof, Bonn.
- BRH (2023)**, *Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung über die Evaluierung von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit*, Bundesrechnungshof, Bonn.
- Deloitte und ZEW (2024)**, *Abschlussbericht für das Bundesministerium der Finanzen. Erstellung eines Konzeptes zur Einführung einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung*, Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Dörrbecker, N. M. (2023)**, *Lernen aus Ex-post-Evaluierungen der KFW? Wie Zielkonflikte den Nutzen einschränken können*, Nr. 12/2023, IDOS Discussion Paper, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn, doi: 10.23661/idp12.2023.
- Esser, D. E. und H. Janus (2023)**, „How Are Accountability and Organisational Learning Related? A Study of German Bilateral Development Cooperation“, *Evaluation*, Vol. 29, Nr. 4, S. 468–488, doi: 10.1177/1356389023120466.
- Faust, J., A. Kocks und T. Wencker (2023)**, *Unter erschwerten Bedingungen. Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten*, Themenschwerpunktbericht, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Hartmann, C., M. Amine, S. Klier und K. Vorwerk (2019)**, *Länderportfolioreviews: Ein Analyseinstrument für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Holzappel, S. und C. Römling (2020)**, *Monitoring in German Bilateral Development Cooperation. A Case Study of Agricultural, Rural Development and Food Security Projects*, Discussion Paper 18/2020, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- ICAI (2014)**, *How DFID Learns*, Independent Commission for Aid Impact, London.
- Janus, H. und A. von Schiller (2025)**, *Reset für die Entwicklungspolitik. Letzte Chance für eine grundlegende Reform der Entwicklungspolitik?*, Die aktuelle Kolumne, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn.

- KfW Entwicklungsbank und GIZ (2023)**, *Gemeinsame Evaluierung der FZ-/TZ-Kooperation*, KfW Bankengruppe Entwicklungsbank, FZ Evaluierung und Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Frankfurt am Main/Bonn.
- Krämer, M., L. Jechel, T. Kretschmer und E. Schneider (2021)**, *Rigorous Impact Evaluation: Evidence Generation and Take-up in German Development Cooperation*, Final Report, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Maihold, G. (2010)**, „Mehr Kohärenz in der Entwicklungspolitik durch Geberkoordination?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Nr. 10.
- Marschall, P. (2022)**, *Evidenzorientierte Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit: Erfahrungen, Potenziale und Kernthemen*, IDOS Discussion Paper 10/2022, German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn.
- Miola, A., S. Borchardt, F. Neher und D. Buscaglia (2019)**, *Interlinkages and Policy Coherence for the Sustainable Development Goals Implementation: An Operational Method to Identify Trade-offs and Co-benefits in a Systemic Way*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- Nilsson, M., M. J. Vijge, I. L. Alva, B. Bornemann, K. Fernando, T. Hickmann, M. Scobie und S. Weiland (2022)**, „Interlinkages, Integration and Coherence“, in Biermann, F., T. Hickmann und C.-A. Sénit (Hrsg.), *The Political Impact of the Sustainable Development Goals*, Cambridge University Press, S. 92–115, doi: 10.1017/9781009082945.005.
- Nilsson, M. und N. Weitz (2019)**, „Governing Trade-Offs and Building Coherence in Policy-Making for the 2030 Agenda“, *Politics and Governance*, Vol. 7, Nr. 4, S. 254–263, doi: 10.17645/pag.v7i4.2229.
- OECD (2016)**, *Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, doi: 10.1787/9789264256996.
- OECD (2021)**, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, doi: 10.1787/bb32a97d-en
- OECD DAC (2019)**, *Managing for Sustainable Development Results: Guiding Principles*, Organisation for Economic Co-operation and Development Assistance Committee, Paris, doi: 10.1787/44a288bc-en
- Raetzell, L. und A. Hoppe (2022)**, *Synchronisierung von Planung, Monitoring und Evaluierung von Vorhaben. Querschnittsauswertung – Hauptbericht*, Syspons, Berlin.
- Reinertsen, H., K. Bjørkdahl und D. McNeill (2022)**, „Accountability Versus Learning in Aid Evaluation: A Practice-oriented Exploration of Persistent Dilemmas“, *Evaluation*, Vol. 28, Nr. 3, S. 356–378, doi: 10.1177/13563890221100848.
- Silvestrini, S. (2023)**, *Pilot EZ-Programmevaluierung: Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung – Förderung von Jugendbeschäftigung und Beruflicher Bildung in Kenia*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn/Eschborn.
- Syspons (2023)**, *Pilot-EZ-Programmevaluierung: Klima- und Waldschutz Indonesien*, Abschlussbericht, Berlin.
- Tsoukas, H. und E. Vladimirova (2001)**, „What Is Organizational Knowledge?“, *Journal of Management Studies*, Vol. 38, Nr. 7, S. 973–993, doi: 10.1111/1467-6486.00268.
- Vorwerk, K. und M. Köder (2024)**, *Die strategische Portfoliosteuerung in der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Wencker, T. (2022)**, *Die Verteilung von Mitteln für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Allokationsstudie zur bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Yanguas, P. (2021)**, *What Have We Learned about Learning? Unpacking the Relationship Between Knowledge and Organisational Change in Development Agencies*, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.